

2. Гусейнов А.А. Двадцать лет спустя: «Где стол был яств, там гроб стоит» // Философия – мысль и поступок: статьи, доклады, лекции, интервью. – СПб.: СПбГУП, 2012.
3. Дмитриев Т.А. Аласдер Макинтайр: мораль после добродетели // История философии Вып. 12. М.: ИФ РАН, 2005.
4. Лекторский В.А. Философия, познание, культура. – М.: «Канон +», РООИ «Реабилитация», 2012.
5. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. – М.: Наука, 2011.
6. Чумаков А.Н. Метафизика глобализации. Культурно-цивилизационный контекст. Научное издание: монография. – М.: «Канон +», РООИ «Реабилитация», 2006.

Грошева И.А.,

г. Тюмень

ГРАЖДАНСКИЙ РЕМОНТ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Стратегической целью современной России является создание эффективной государственной системы. Однако без доступа граждан к полной и достоверной информации, их участия в управлении невозможно создание по-настоящему компетентной и деловой элиты, пользующейся доверием и поддержкой общества. Создание полноценной системы взаимодействия государства и гражданского общества позволило бы решить ряд проблем, существующих в настоящее время в российском обществе.

Следует отметить, что возможности гражданского общества в России оказываются крайне ограниченными. Существует только два альтернативных варианта: использование ресурсов государства и поддержка населения. Роль бизнеса как самостоятельного источника финансирования некоммерческого сектора сведена к минимуму. Бизнес в регионах находится под контролем

партии власти, поэтому выгодно заниматься только «одобренными» проектами. Поскольку бизнес срачивается с властью, бизнесмены и депутаты выступают в одном лице, что позволяет выдавать частные интересы за общественные. Любая акция со стороны представителей гражданских структур должна приносить мгновенный эффект, если это не так – помощь прекращается. Региональный бизнес сильно уязвим перед мэром или губернатором, что диктует определенный тип поведения. Кроме того, за каждым бизнесменом закрепляется свой «участок» или «объект», который тот должен поддерживать [2, с. 7]. Сотрудничество с зарубежными благотворительными организациями влечет за собой риски «проверок», «бесед» (достаточно вспомнить нашумевший закон об «иностранных агентах»). Способность гражданских объединений привлечь ресурсы для своего существования зависит от спроса на их деятельность у населения или у государства как поставщика социальных услуг. Получившие большую известность президентские гранты вызывают много вопросов даже у тех, кто получает финансирование из этого источника. А главное, никто не заинтересован в их эффективности [2, с.8]. По мнению Дж. Александера: «Дух гражданского общества – это самоограничение, индивидуальная автономия и плюрализм в соответствии с либеральными истоками. Но эта утопия также требует доверия, сотрудничества, солидарности и критицизма по отношению к иерархии и неравенству» [1]. Исходным критерием для формирования гражданской активности, по мнению автора статьи, может служить мера соответствия ценностей, потребностей, интересов общества поведению субъекта управления и наоборот. Эта мера служит выражением сущности гражданской активности. При рассмотрении взаимодействия гражданского общества и государства в стремлении создания общественного контроля следует опираться на такую категорию как «доверие», которая может служить ресурсом для организации конструктивного диалога между обществом и властью. Однако о формировании такого ресурса в российской социальной практике говорить пока рано.

Несмотря на то, что исследования уровня доверия к судебной системе, правоохранительным органам сравнительно молоды, исследовательскими центрами (например, Фондом ИНДЕМ, ВЦИОМ) уже были получены весьма печальные результаты. Неоднозначность оценок россиян эффективности работы судов, нежелание многих обращаться в судебные органы за восстановлением нарушенных прав и защиты своих интересов, по мнению сотрудников ВЦИОМ, в определённой степени является следствием сохранения в массовом сознании устойчивых стереотипов, негативно характеризующих деятельность этих структур. Автор статьи, будучи участником одного из самых неоднозначных судебных процессов, получившего название «дело Грошева», не согласен с таким выводом. Определяя основные проблемы и причины, которые мешают судам эффективно работать, в качестве лидирующей в этой иерархии 31% россиян назвали недобросовестность и взяточничество судей. Лишь затем, с заметным отрывом следует, по мнению респондентов, такой фактор, как давление со стороны властей (23%) [7, с. 24]. В 2011 г. Фонд изучения общественного мнения выявил путём постановки открытых вопросов следующее: 16% респондентов считают, что в судах «берут взятки»; «взяточничество процветает в судах» и др. Всего лишь 3% считают, что суды «работают согласно законам государства»; «основываются в своей деятельности на законах»; «объективно подходят к рассмотрению дел»; «принимают правильные решения»; «в основном выносят справедливые решения» (Общий объем выборки составил 4028 человек) [4].

Следует отметить, что судейская независимость в основном понимается у нас как факт принадлежности к касте неприкасаемых, а не как условие принятия справедливого судебного решения. Безусловно, имеются факты нападения на судей, есть много честных и компетентных людей в этой области. Но на практике рядовые судьи не свободны от давления вышестоящих органов (например, Председателей судов) и оказываются независимыми лишь от закона, который они должны соблюдать.

Излишне говорить о том, что в целом в России наблюдается устойчивое недоверие населения к правоохранительным органам. Значительно ослабили позиции Президента, несмотря на его активные инициативы и публичные акты строгого наказания подчинённых чиновников. Особенно такая реакция наблюдается у молодёжи. Вполне ожидаемый результат, т.к. за последние годы стабильных перспектив для молодых не прибавилось, а проблемы трудоустройства лишают любые позитивные цели президента поддержки со стороны вступающих в жизнь [6].

Как следует из приведённых данных, среди населения в России сложилось глубокое неверие в справедливость системы государственного социального контроля. Это породило очень опасный эффект отрицания цивилизованных путей разрешения конфликтов и отнюдь не способствовало институционализации правовой культуры. Всё чаще в сводках новостей появляются сообщения о фактах самосуда, что свидетельствует о низкой эффективности институтов социального контроля (нападение на «жемчужного прапорщика» через полтора месяца после разгона митинга; столкновения на Манежной площади ввиду бездействия правоохранительных органов и др.). Бесспорно, чувство справедливости никуда не исчезает, тем более стремление народа к её быстрому восстановлению, что воплощается через народную расправу. Если дальше мы пойдём по этому пути, то впереди восстановление ещё одного обычая древности – кровной мести. Кроме самосуда также встречаются и другие формы протеста, порождённые актами саморазрушительной агрессии: рост различных видов самоубийств, вплоть до самосожжения, сожжение себя вместе с судьями, подрыв вместе с судебными приставами и др. С другой стороны, растёт апатия со стороны граждан, порожденная неверием в собственные силы, укрепляется нежелание проявлять активную жизненную позицию в виду убежденности, что «ничего не изменишь». Следовательно, сегодня затруднительно говорить о наличии платформы для создания гражданского общества.

Наконец, в правительственных структурах пришли к выводу, что необходимо восстановить утраченное доверие населения, путем формирования хорошо забытого старого, т.е. общественного контроля. Достаточно вспомнить, что Закон «О народном контроле», принятый 30 ноября 1979 г., определял сферу его распространения на «хозяйственную жизнь и социально-культурное строительство, на область производства и распределения, на деятельность государственного аппарата» [3]. Комитеты народного контроля обладали широкими полномочиями: они имели право проводить ревизии финансово-хозяйственной деятельности предприятий и производственно-технические экспертизы (статья 22), запрашивать необходимую информацию в министерствах и ведомствах, ставить «вопросы об отмене распоряжений должностных лиц, нарушающих законные интересы предприятий, колхозов, учреждений, организаций или ущемляющих права граждан; приостанавливать явно незаконные распоряжения и действия должностных лиц, если они могут причинить существенный вред государственным или общественным интересам либо правам граждан» [3] вплоть до отстранения от работы должностных лиц (но уже в статье 23 оговаривается, что такие меры могут быть применены фактически только по отношению к нижнему звену руководства).

Взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти должен был обеспечить Федеральный закон Российской Федерации «Об Общественной палате Российской Федерации», принятый в 2005 г. [9] В статье 22 говорится о том, что «Общественная палата ежегодно подготавливает и публикует в периодическом издании Общественной палаты доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации», также результаты деятельности должны отражаться в сети «Интернет» (статья 27), но нет ни слова о персональной отчётности каждого члена Общественной палаты, сколько было сделано запросов, каких и др. Поэтому, как следует из результатов опросов, проводимых исследовательскими центрами страны,

россиянам сложно оценить её деятельность по каким-либо направлениям. Например, 28-31 января 2011 года Аналитический Центр Юрия Левады (Левада-Центр) провёл опрос по репрезентативной выборке 1600 россиян в возрасте 18 лет и старше в 130 населённых пунктах 45 регионов страны. Обращает на себя внимание тот факт, что по данным опроса 45% россиян не знают о существовании Общественной палаты, 12% не смогли дать ответ, а треть от оставшихся 42% назвали её «декоративным органом». Лишь 13% россиян уверены в её политической силе [5].

23 мая 2011 г. Президент Д. Медведев, понимая, что рост недоверия к правоохранительным органам все чаще приводит к «уличному правосудию», подписывает Указ о создании общественных советов при МВД [8]. Документ отличает стремление к жёсткой регламентации и тотальному контролю за деятельностью вышеуказанных советов, сознательно иницируется иллюзия продуктивного взаимодействия населения и ОВД по следующим основным причинам:

1. Инициатива исходила от исполнительной власти, что изначально предопределяло её верховенство как в процедуре отбора лиц, релевантных функциям и задачам совета, так и условиям допуска и использования информации (по большей части имеющей гриф «ДСП» - для служебного пользования).

2. Не указана процедура оценки кандидатов и критерии отбора граждан в анализируемую структуру, что означает применение в деятельности Советов к указанному документу серии сопроводительных, нормативно ориентированных разъяснений (толкований), преследующих конкретно фиксированные целевые установки для обеспечения безопасности и сохранности конфиденциальной информации подразделений полиции.

3. Не указаны информационные каналы, по которым деятельность полиции и конкретных должностных лиц могла бы попадать к чиновнику, обладающему правом управленческих воздействий, а значит, любые выводы

совета будут согласовываться с руководством того аппарата полиции, в котором данные члены «проходят службу».

Исходя из вышесказанного, документ отличается изначально ангажированностью и, как следствие, очередным формализмом. Практика организации деятельности гражданских наблюдательных советов в США действует с 1935 г. [12] для предотвращения уличного правосудия и формирования доверия между гражданами и полицией. Существуют четыре модели: от совершенно независимой, с привлечением аудиторов из разных штатов, до советов, носящих рекомендательный характер. Результаты отчетов о реагировании полиции на жалобы граждан публикуются в открытом доступе в сети Интернет. Причем в состав наблюдательного совета входят представители различных социальных слоев населения за исключением чиновников и полицейских (даже бывших).

В предложенном к обсуждению проекте Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» [10] необходимо акцентировать внимание на концептуальном положении, которое позволяет сформулировать авторскую позицию. Во-первых, не существует в практике такого закона, который был бы общим для всего населения того или иного государства, региона, общины, поэтому, вопреки мнению «фанатично настроенных юристов» о том, что с помощью совершенствования законодательства возможно кардинально решить существующие социальные проблемы. Во-вторых, должен существовать четкий предмет контроля, поскольку невозможно контролировать то – не знаю что. В-третьих, должно быть четкое целеполагание, а не абстрактные формулировки. Так, например, в статье 3, п. 1 предлагаемого для обсуждения проекта говорится: «1. Общественные интересы – это законные интересы неопределенного круга лиц, связанные с обеспечением их безопасности....». Неопределенность круга лиц соответственно формирует неопределённость общественных интересов с одной стороны и наличием инструментов манипулирования (выдавая личные (государственные) интересы за общественные) – с другой.

Рассуждая с позиции правовой логики, в данном законе субъектом выступает гражданское общество (наличие которого в России в настоящий момент находится под большим вопросом) и, в принципе, в качестве субъекта следует воспринимать всё население государства, но в предмете (общественные интересы) – всё далеко не так просто, т.к. это неопределенный круг лиц и, следовательно, кто-то и когда-то, по своей воле, сформирует тот круг, который будет выступать от имени всего общества.

В статье 4, п. 2 говорится, что «субъекты общественного контроля – Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные советы федеральных, региональных органов исполнительной власти, общественные наблюдательные комиссии, а также руководящие органы саморегулируемых некоммерческих организаций, объединяющих субъектов предпринимательской деятельности; граждане, некоммерческие негосударственные организации и инициативные группы, осуществляющие общественный контроль в соответствии с настоящим Федеральным законом;....» Возникает сомнение в эффективности названных субъектов по причине их многочисленности, разнохарактерности и разноуровневости, что предполагает дифференциацию тех самых «общественных интересов» по статусности и дальности ориентиров.

В этой же статье, п. 7 говорится, что «общественная экспертиза – форма общественного контроля, основанная на использовании субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта....». Само сочетание двух слов «общественная экспертиза» вызывает сомнение в жизнеспособности данной формы общественного контроля и это происходит по следующим основаниям:

- непонятны принципы отбора представителей общественности в экспертные группы;
- при любом исходе, необходимо обращение для экспертизы в специализированные организации, зачастую находящиеся под контролем тех

структур и должностных лиц, которые попали в качестве объекта экспертизы;

– в случае несогласия членов экспертной группы, или отличающейся трактовки результатов экспертизы (различной интерпретации данных) выносимые на общественное обсуждение мнения не только не консолидируют, но поляризуют общество, что предопределяет необходимость присутствия «третьей стороны», роль которого, судя по всему, возьмет на себя власть;

– принятые негативные решения о деятельности тех или иных структур (должностных лиц) не являются обязательными к руководству, т.к. власть в обязательном порядке проводит служебное расследование, результаты которого, имеют более высокий статус по отношению к «общественной экспертизе», особенно, если среди экспертов нет единого мнения (учитывая, что в качестве экспертов также будут привлекаться и чиновники) (см. статью 11 «Основные результаты общественного контроля»);

– публикация результатов «общественной экспертизы» осуществляется через средства массовой информации (априори, иные способы трактуются как частное мнение), которые контролируются отдельными чиновниками (региональная элита) или государственными структурами в целом, по крайней мере, ими финансируется (см. статью 12 «Информирование о ходе осуществления и результатах общественного контроля»).

Весьма примечательна статья «Конфликт интересов», где говорится, что «участие в общественном контроле недопустимо в случае наличия конфликта интересов. Под конфликтом интересов в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью субъекта общественного контроля и целями общественного контроля....»

Первый фильтр, а значит и способ отстранения отдельных лиц от участия в ГК представлен конфликтом «личных интересов». Выдвигается тезис о достаточном количестве альтруистически настроенных граждан, представителей бизнеса, работников исполнительной власти и различного уровня собраний и т.д., способных, отказавшись от личных интересов, продвигать решение интересов общественных. Но как было сказано выше, общественные интересы неопределённые и определить их без помощи власти невозможно, в то время как личные интересы всегда конкретны, объективны, востребованы и актуальны. Обращает на себя внимание размытость формулировок (несмотря на детализацию форм контроля) и декоративность создаваемой структуры, поскольку прав органы общественного контроля практически не имеют (только лишь на получение информации, на аудио- и видеозапись и др.) Результаты их деятельности носят рекомендательный характер, в отличие от существовавшего ранее Закона «О народном контроле», где были прописаны виды санкций, кем они могут быть применены и по отношению к кому.

Общим выводом из анализа проекта Федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» является утверждение о стремлении власти «перехватить инициативу» протестных проявлений зарождающегося гражданского общества, с целью законодательной детализации и облечения актов народного возмущения в сферу юридической практики, т.е. создании общественного громкоотвода. Вообще в России складывается уникальная ситуация взаимодействия граждан и государства, сформировавшаяся на основе концепции зависимости от предшествующего пути развития (pathdependence), которая хорошо объясняет, почему в некоторых обществах с удивительной настойчивостью политическая элита выбирает из возможных альтернатив развития наихудшую. Исторические примеры такого положения дел можно найти у большинства современных экономических историков, в частности у нобелевского лауреата Д. Норта [11], где он рассматривает случаи выбора неэффективной политики на

протяжении четырёхсот лет в Испании. Пока у нас о «делах народных будут заботиться дворяне», гражданское общество будет формироваться сверху, а базовые положения управленческой теории (четко поставленная цель, единый замысел, целесообразные механизмы реализации, руководство и взаимодействие) игнорироваться, гражданский ремонт системы государственного управления будет носить косметический характер.

Литература

1. Александер Дж. Прочные утопии и гражданский ремонт. 2002 [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://sbiblio.com/biblio/archive/aleksander_pr/
2. Волков Д. Перспективы гражданского общества в России. Аналитический Центр Юрия Левады. Москва, 2011. – 50 с.
3. Закон о народном контроле в СССР от 30 ноября 1979 г. (с изм. и доп., внесёнными Указом Президиума ВС СССР от 01.04.1987 - Ведомости ВС СССР, 1987, № 14, ст. 180) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=74>
4. Не судимы будьте. Кто и почему верит людям в мантии? [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://fom.ru/sudy/29>
5. Об Общественной палате России. Аналитический Центр Юрия Левады. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2011030102.html>
6. Одобрение деятельности государственных институтов [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://wciom.ru/index.php?id=173_
7. Отчёт по результатам общероссийского массового опроса граждан России по теме: «Оценка деятельности судов в Российской Федерации». ВЦИОМ. Москва, ноябрь, 2007. - 33 с.
8. Указ «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.govp.info/blog/aleksei->

gerasimov/obshchestvennye-sovety-pri-organakh-mvd-budut-sozdany-netolko-v-moskve-no-i

9. Федеральный закон Российской Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.rg.ru/2005/04/07/obshestv-palata-dok.html>
10. Федеральный закон «Об общественном контроле в Российской Федерации». Проект для обсуждения [Электронный ресурс]// Режим доступа: <http://www.oprf.ru/discussions/newsitem/18428>
11. Nort D.C. Economic Performance Through Time // The American Economic Review. Vol. 84. №3 (Jun., 1994). PP. 359-368.
12. Police Accountability and Citizen Review [Электронный ресурс]// Режим доступа: <http://www.theiacp.org/PoliceService...3/Default.aspx>

Джумасов Р.С.,

г. Тюмень

ПОСТРОЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. ПРИМЕНЕНИЕ ИНОСТРАННОГО ОПЫТА

В настоящее время актуальность вопросов, касающихся взаимоотношения государственной власти и общества особенно велика. Способность органов государственной власти своевременно реагировать на общественные запросы определяет эффективность всей системы управления.

Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.